



関西学院大学リポジトリ

Kwansei Gakuin University Repository

<Teaching Note>都市計画は誰が決めるのか : 地方分権化をめぐって

著者	北原 鉄也
雑誌名	総合政策研究
号	60
ページ	69-79
発行年	2020-03-20
URL	http://hdl.handle.net/10236/00028511

都市計画は誰が決めるのか —地方分権化をめぐって

Who Decides Urban Planning in Japan? – The Decentralization and The Local Initiative

北原 鉄也
Tetsuya Kitahara

People make cities and are active in them. On the viewpoint, this article tries to explain who decides urban planning or how it is decided in Japan. Particularly, it analyzes the recently progressing decentralization reform and the surge of the local initiative to make clear its question. It considers the possibility of the urban planning of the local government, or the transition from “national urban planning” to “local urban planning”. This article was made for the work that was planned to introduce the activities of the Faculty of Policy Study.

キーワード：都市計画、地方分権、中央地方関係、地方自治、決定過程、決定作成

Key Words : Urban Planning, City Planning, Decentralization, Central and Local Relationships, Local Government, Policy-Making Process, Decision-Making

1. 人間と都市形成、そして都市計画

人間はほとんど都市で生活していますが、その都市は人間がつくってきたともいえます。日々の行動で、集合的な活動で、公的な都市計画で都市を形成してきたと見ることができます。しかし、都市の形成は人間によって制御できているかというところではありません。スラムが発生したり、貧富の格差が拡大したり、伝染病や環境汚染が広がったり、住環境が悲惨なことになったり、交通

渋滞が慢性化したり、様々な問題を抱えてきました。人々の様々な関わり、様々な政策の展開などがありましたが、都市の形成や変貌は人々の意識や公的な政策的意図をこえてきました。とはいえ、極論すれば、人間の様々な活動が都市を形成しており、人々の意識や行動が変われば都市も変わっていくということができると考えたいと思います。¹

そもそも、よりよい都市空間を形成したり維持

1 参考のために、都市ないし都市形成に対する見方として、都市社会学のバイオニアであるロバート・パークの見方を挙げておきます。「(都市とは)人間が自分の生きている世界を自己の内心の願望により近い形で作り直すための、最も一貫した、そして全体として最も成功した試みである。しかし都市は人間がつくった世界であるがゆえに、そこで生きることを運命づけられる世界でもある。それゆえ人は都市をつくる時、間接的に、そして自己の課題の性質に関して明確な理解を欠いたまま、自分自身をつくり直してきたのである。」(Robert. E. Park, *On Social Control and Collective Behavior*, University of Chicago Press, 1967, p.3) デイヴィッド・ハーヴェイはこのような見方に立ち、われわれには自分たちの内心の願望により近い形で都市をつくり直し、再創造する権利があり、都市空間の形成過程に対する、つまりわれわれの都市がつくれ、つくり直される仕方に対する、ある種の権力、つまりこの過程を形づくる権力を要求しなければならないと論じています(デイヴィッド・ハーヴェイ(森田成也他訳)『反乱する都市——資本のアーバンイゼーションと都市の再創造』(作品社、2013年)など)。都市政策(本報告では、都市計画)は誰がどのように決めているかの検討は、この権利や権力の行使に関する理解を進めるための一助となると考えています。

したりする営みは、国地域を問わず時代を問わずみられます。意図をもってよりよい空間を計画的に整備する営みを都市計画というならば、そのシステムは様々なかたちやしきみをとることになります。そのかたちやしきみはその国・地域、その時代における歴史や文化、社会的経済的環境や政治システムなどによって異なることになります。そこでは、何に対してどのように働きかけ、どのような結果を生み出すのか、それをだれがどのように決め、実施するのが問われることになります。

現在、都市状況がこれまでと大きく異なっています。これまでは、都市は開発され、水平的にも垂直的にも拡大し、人口が増加すること、あるいはそれを目標とすることが当然の前提で、都市政策を考えてきました。しかし、現在、まったく反対に、人口減少、「縮小」都市を前提に、都市の再生、成熟、さらには持続可能性をどのように実現したらいいのかが、都市政策の課題となっています。これまでの都市政策やそのやり方を再考し、発想を根本的にかえなければならぬ時期を迎えているわけです。

また、歴史的、文化的な視点も重要かもしれません。たとえば、アメリカ合衆国においては、都市計画は自治体や住民によるまちづくりという色彩が強く、都市計画の決定には住民や議会の参加も見られ、都市計画の仕組みづくり(ルールづくり)も基本的に自治体が行うもののなのです。日本の場合には、国が決める都市計画の基本法でその内容ややり方が相当に厳格に定められており、それにしがった運用がなされているかを国が監視するようなシステムとなっています。「自治体の都市計画」というような受け取り方を住民がしているようには思われぬのです。自分たちが都市計画で自分たちのまちをつくっているんだという意識よりも、自分たちの都市形成活動に対して制

約、邪魔なものという受け取り方のほうが一般的なのではないのでしょうか。²

このように人々は様々な意図を持って都市を形成し、その都市の中で生きています。その仕組みを解明し、よりよい都市を形成し、その中でよりよい生活を送ることができるようにしなければなりません。それが都市政策の目的ないし課題と言えます。どうしたらいいのでしょうか。分析や理論によっても、そして実践においても様々な取り組みが見られますが、ここでは、最初に見たように、人々はよりよい生活を実現するために、意識するしないにかかわらず、都市をつくっている、つくり直しているという見方に立って、都市計画という実践的で具体的な都市形成の活動を取り上げ、そこで何がどのように決められているかを検討してみたいと考えています。

2. 都市計画とその決定のしくみ

本講義では、日本における都市計画を対象に、都市空間の形成、まちづくりに対する営みにおいて、誰がなにをどのように決めているのか、決めるのか、を明らかにしたいと思います。まちづくりにおける住民参加とか、分権改革とか、最近大きな争点となっているテーマは、まさにその決定、実施の主体をめぐる問題といえます。

都市計画とは、よりよい空間を計画的に整備するしくみ・営みであると考えられますが、そのまとまった説明としては次のようになります。

「都市計画は、(1)人間居住の主要な場である都市空間において(対象)、(2)調和ある都市の持続的な維持・発展を目ざして(目標)、(3)都市問題の解決、すなわち生産、交通、居住、福祉、医療、研究、教育、文化、余暇活動などにおける住民生活上の現在および将来の問題の発展的解決を図るために(目的)、(4)公権力としての都市自治体が住民組織、ボランティア団体、NPO(民間非

2 少し古くなるが、北原鉄也「アメリカの都市計画」(1)～(3)『法学論叢』108巻6号、109巻2号、110巻1号(1981年)を参照。

営利組織)など住民セクターおよび企業など民間セクターと連携して(主体)、(5)学習・啓蒙(けいもう)活動や住民参加を基礎に法制、財政、金融など各種行財政制度を総合的に組み合わせながら(方法)、(6)自然・歴史環境の保全と活用、土地利用の規制と誘導、住宅・都市インフラ(インフラストラクチャー、社会的生産基盤)施設の建設と更新、市街地の整備と再生などを計画的に推進する(機能)、(7)都市空間の保全、整備、開発、再生に関する建設・社会技術であり、公的・社会的システムである。』(『日本大百科全書(ニッポニカ)』(小学館)による定義)

以上が一般的な包括的説明ですが、その理解に立って具体的な都市計画の仕組みや営みを取り上げるとすると、日本においては、都市計画法を中心とした都市計画の営みとなると考えられます。都市計画という政策展開には公的な権限の行使を伴いますので、法律に基づいて行われることになります。都市計画の場合、都市計画の基本法である都市計画法やその手段となる建築基準法、道路法、都市再開発法など多くの関連法に則って行われています。

都市計画法によれば、基本理念を「農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきこと」(都市計画法第2条)とし、その内容を「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」(同第4条)と定義しています。具体的には、都市計画の内容としては、①都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、区域区分、②都市再開発方針等、③地域地区、④促進区域、⑤遊休土地転換利用促進地区、⑥被災市街地復興推進地域、⑦都市施設、⑧市街地開発事業、⑨市街地開発事業等予定区域、⑩市街地開発事業等予定区域に係る市街地開発事業又は都市施

設に関する都市計画に定める事項、⑪地区計画等(同法第4条)をあげています。整理すると、都市計画の指針を示す(Ⅰ)マスタープラン関連(①、②)、網かけとなる(Ⅱ)土地利用規制関連(③、④)、点や線を整備する(Ⅲ)都市施設関連(街路、公園、下水道、公共施設などを内容とする④)、面的な整備をする(Ⅳ)市街地開発事業関連(市街地再開発事業や土地区画整理事業などを内容とする⑧)となるでしょう。

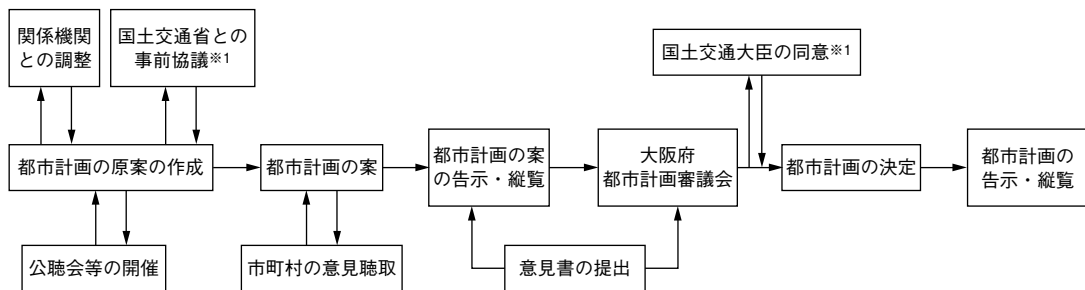
このように、都市計画は、制度的には、マスタープランの下で土地利用規制、都市施設、市街地開発事業などの仕組みを駆使して計画的に都市を形成しようとするわけですが、ここでは、それをだれがどのように決めているのかを検討し、これからの都市計画、まちづくりを考えてみたいということになります。そこで、まず確認として、日本の現行の法的な都市計画の決定手続きが設けられており、それを説明しておきます。

都市計画はだれが決定するのか、制度上都市計画決定権者はだれなのかという点では、都市づくりの大枠となる土地利用の線引き(市街化区域・市街化調整区域の区分)や大規模な道路計画など根幹的な都市計画については都道府県が、それ以外は市町村が決定することが基本となっております。都道府県決定の場合には、都市計画行政部局が関係市町村の意見を聴取するなどして素案を作成、公聴会の開催や意見書の提出など住民参加の手続きを経るなどして原案を作成、都市計画審議会(知事任命の学識経験者、議会議員、関係機関代表、関係団体代表、公募市民などで構成)の議を経て、決定がなされます。議会は組織としては関与するようにはなっていません。決定の前には、重要な事項については国と事前協議を行い、そして国の同意を得るという手続きを踏まねばなりません。市町村決定の場合にも同様の手続きが設けられておりますが、事前協議、同意付与は都道府県知事が行うことになります。市民・住民の

参加の手続きについては、公聴会や意見書の提出などが設けられていますが、形骸化し、単なる行政手続きの一つになっているのではないかと批判され、最近では法定の決定手続きが始まる前に、原案作成段階で意見を聞くことになるパブリックコメント制や市民や企業から都市計画案の提案を受ける制度などが設けられるなど、参加を意味あるものに工夫もなされています。もちろん、現実の決定過程として注目しなければならないのは、原案作成前に都市計画に関する方針や、場合によっては案そのものができあがっていることもあるのが一般的であるということです。その段階でまちづくりの方向性や優先すべき施策の内容な

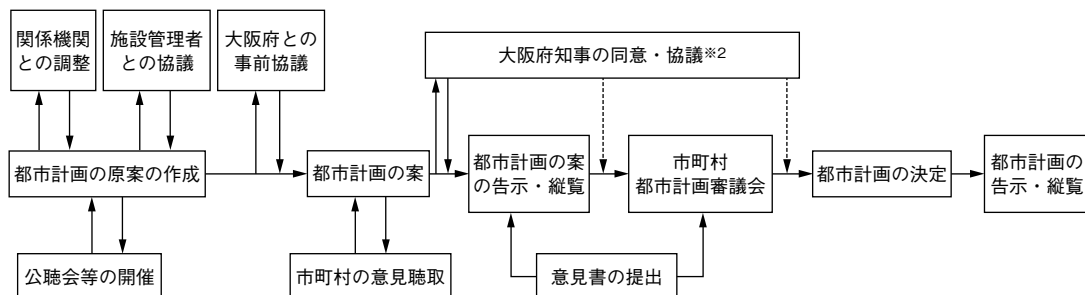
どに関して政治的な政策的な意図が提出されており、その案作成のための政治的、行政的な調整活動がすすまされているというわけです。したがって、決定過程を知るためには、この政治的な過程を解明することが必要であるといえることができます。ともあれ、都市計画の法定の決定手続きについて、具体的な事例で見ると、少し細かなフローとなっており、大阪府の場合ですが、図1にあるとおりです。このように都市計画の決定の手続きが法律で設けられており、この法に定められた行政手続きを踏んで決定が行われることで、都市計画が都市計画として都市形成に働きかけることができるわけです。

(1)大阪府が定める都市計画の場合(例えば自動車専用道路や、面積10ha以上で国、府が設置する公園など)のフロー図



※1) 国土交通大臣の同意が必要な場合(国の利害に重大な関係がある都市計画)

(2)市町村が定める都市計画の場合(例えば地区計画など)



※2) 市が決定する場合は、府知事との協議、町村が決定する場合は、府知事の同意が必要。

図1. 大阪府における都市計画決定手続き
(出所：大阪府資料)

3. 都市計画決定権限の変遷

あらためて、だれが都市計画を決めているか、都市計画における決定権限の所在をめぐる経緯を振り返ると、1919年に施行された旧都市計画法の下で長きにわたり国の内務大臣が都市計画を決定することになっていました。「国の都市計画」でした。1947年「地方自治」を憲法原則とした日本国憲法体制になっても、国が決定するというしくみは変わりませんでした。地方自治体が発議したものを建設大臣が都市計画審議会(戦前は都市計画地方委員会と呼称)に諮問し、計画を決定するというやり方(戦前は内閣認可まで必要)でした。1960年代には実際に計画案を作成する具体的な作業は地方自治体においてなされていたともいわれますが、大臣決定の体制は変更されることなく厳然として存在していたのです。

ようやく高度経済成長が終わる時期の1968年になって新都市計画法、現行の都市計画法が制定され、都市計画の決定権限は地方自治体に移譲されることになりました。地方自治体である都道府県や市町村が都市計画の決定を行うことができるようになりました。大正年間に制定された旧都市計画法の下で高度経済成長下の大規模で急速な都市化状況に対応してきたのであり、それ自体驚きでもあり、改革があまりに遅すぎたのではないかとおもわれますが、それはともあれ、大胆な分権改革であったということはできます。当時としては他の行政運用に比較し先進的で、意見書の提出など住民参加手続きを組み込んでいたりしました。ただし、注目すべきは、都市計画の決定の権限は、国の機関委任事務として決定の際に国の認可が必要な事務とされていたことです。

機関委任事務とは、法律・政令によって国、他の地方公共団体から都道府県知事、市町村長、各種行政委員会などの機関に委任された事務で、自治体自体に委任された団体委任事務とは区別されていました。法的には委任した団体(国など)の事

務であって、自治体の事務ではないので、委任された知事は主務大臣の、市町村長は主務大臣と知事の指揮監督に服しておりました。したがって、都市計画の決定ややり方に対して国から出される通達法令よりも執行レベルに近い具体的な指示であるので、自治体では実施に際しては法令よりも通達を見る、通達のほうに従うと言われるほどでした。また、都市計画の決定については議会は単に説明を求め意見を述べることにとどまり、その手続きなどについては条例を制定することはできませんでした。

もちろん、都市計画の決定をめぐる、実際上計画の作成そのものは自治体が担っており、実質的には自治体の事務ということもできないわけではなかったとも考えられます。都市状況への対応の必要性や自治体における都市計画の能力の高まりなどから、自治体が都市計画の実際の実務を担うようになっていたように思われます。ともあれ、少なくとも形式的には厳然として国の都市計画というという性格を残していたということができます。

また、見過ごしてはいけないのですが、都道府県知事決定の事務が多く存在しており、さらに市町村が決定する都市計画には知事の承認が必要とされていたことなど、市町村ではなく、都道府県中心の都市計画ということができました。

4. 第一次分権改革と都市計画の変化

その後、1999年地方分権一括法によって機関委任事務制度という国の関与のしくみが廃止されることになりました(現在、この法律を中心とした一連の改革は「第一次分権改革」と呼ばれています)。この改革はこれまでの中央集権的な国—地方の関係の基本的な枠組みを変更し、地方自治を実現するための大きな変革であるとされました。都市計画はこの改革で最も大きな影響を受けた政

策領域と言われ、都市計画の決定に関わる事務はほとんど自治体の事務、自治事務とされることになりました。国の包括的な指揮監督権や強制的な通達はなくなりましたが、国、都道府県、市町村の関係では、協議をして同意を得るという「協議・同意」手続きが残されることになりました。また、同時に政令指定都市や市町村への大幅な都市計画権限の移譲も進められるとともに、市町村にも都市計画審議会の設置が法定化されることになりました。都市計画の領域では、制度的に「自治体の都市計画」に向けてかなり大きな変革が行われたといえます。

ただし、注意しなければならない点は、現場では、実務的に事務負担の軽減、手続きに要する時間の短縮などがもたらされたものの、実際の都市計画の運用はあまり変わらないという受け取り方が一般的であったことです。実務レベルでは、事務負担の軽減や時間の短縮は極めて大きな変化であり、軽視すべき変化ではありませんが、この分権改革での成果としては、実務レベルでの変化という以上に、国の都市計画という歴史的に受け継がれてきた根強い意識を脱し、都市計画は「自治体の計画」であるという正統性を勝ち得たこと、そして自治体側に都市計画は自分たちが決めるものであるという意識の変化、いうならば「イデオロギー的な改革」が行われたということが重要ではないかと考えています。³

5. 第二次分権改革と都市計画の展開

このように1990年代から機関委任事務という国が関与するしくみが廃止されたり、多くの都市計画決定権限が都道府県、さらに市町村に移譲されたりして分権化、いうならば「自治体の都市計画」化が進められてきたといえますが、実際、市町村における都市計画の実際が大きく変

わったかというところでもなかったのです。都市計画の決定手続きにおいて上位政府との関係は軽減されましたが、その実際の過程、その行政手続きにはほとんど変更はありませんでした。市町村にとって都道府県と事前協議をし同意を得るという手続きが存在するために、その運用は機関委任事務の時代とあまり変わらなかったということでした。また、自治事務化されたとはいえ、都市計画で決定できる内容や開発許可、建築確認など直接に適用執行するレベルでの運用基準などについては、法令の規定が厳格であり、それに関する国の指針という名の指導はまだまだ決定的なものでありました。つまり、国・都道府県・市町村の間に「協議・同意」という上からの関与方式が残されており、これまでの関与の在り方は変わっていないのではないか、そして国の法令(法律・政令・省令・告示)による縛り、すなわち国の法令等による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けが厳然として存在し、自治体が地域の事情やニーズにあったやり方をする自由度を不必要に狭めているのではないかということです。

現在(2017年です)、第1次地方分権一括法(2011年)に始まるいわゆる「第二次分権改革」が進行中です(いうまでもありませんが、1990年代末の分権改革を第一次分権改革と呼び、今回の改革はそれを次ぎ新しい段階の制度改革として「第二次」と呼ばれることになっております。現在、第7次法(2017年)まで成立)。そこで取り組まれている課題が、今指摘しておりました都市計画権限のさらなる移譲とともに、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」でした。とくに自治事務とされた行政に対して法令による詳細で画一的な義務付け・枠付けが多数存在する現状を変え、それを自治体の条例制定権の拡大・活用によって自前の

3 第一次地方分権改革の都市計画行政への影響について、北原鉄也「地方分権改革下の都市計画－自治的管理型と積極的市場型－」『ノモス』17号(2005年)、「都市計画の新動向に関する分析－決定主体と介入手段－」『法学雑誌』54巻2号(2007年)等を参照。

ものにできるようにしようとするものでした。⁴

少し細くなりますが、都市計画の領域では、第1次一括法によって、義務付け・枠付けの見直しとしては、都道府県では「大都市及び周辺都市の都市計画区域等における都市計画(用途地域、風致地区(10ha以上)など)の決定に必要とされた大臣の同意を要する協議」が廃止されました。これにより、国が関与する計画として残されたのは「国の利害に重大な関係がある都市計画に関する決定」のみとなります。すなわち、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、「区域区分」、一般国道などについては、従来通り国との「同意を要する協議」が必要とされるのです。また、市町村のレベルでは、市の都市計画決定において必要とされた都道府県知事の同意という要件は廃止となりましたが、知事との協議は残されました。町村の場合は、従来通りで「協議・同意」が必要とされています(今後の検討課題とされています)。

権限移譲については、都道府県から指定都市への移譲として、区域区分、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(これは少し遅れ第4次一括法で)、「都市再開発方針」他3方針、一般国道、高速道路など、また都道府県から一般市町村への移譲としては、用途地域(三大都市圏等)、大規模道路(国道等除く)など都市施設、大規模な区画整理など市街地開発事業(いずれも国、都道府県が設置するものを除く)などでした。

以上、分権化の動向を見てきましたが、結果、制度としては、政令指定都市においてはほぼ都市計画行政が完結する体制となり、一般市においても区域区分などを残し、主要なものは市町村決定となっているといつてよいと思います。運用上はまだまだ、国からは指針や技術的助言などの通知が多用され、都道府県に対して事前協議などの手続きが以前と同じ関与の関係を続けさせていると

いう市町村の不満にも根強いものがありますが、ともあれ、都市計画行政は、「国の都市計画」あるいはさらに「都道府県の都市計画」ではなくなり、「自治体の都市計画」としてその内実が問われる段階に達していると考えてもよいと思われます。

6. 法令による義務付け・枠付けの見直しと「立法権の分権」?

現在、分権改革として義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に取り組まれています、ここで問われているのは、国と自治体間の「協議・同意」手続きを解除することとともに、その背景にある関係、様々な都市計画決定の基準や処理の基準について法律や政令、通知(「技術的助言」など)による規定、規制が厳然として存在し、地方の活動をコントロールしているのでないかという問題です。都市計画の運用における決定権限ではなく、都市計画のルールを決める権限をどのように配分するかという問題です。都市計画のしくみが細かく複雑であり、その遵守適用を求める国が自治体の行動を拘束しているのではないかという問いかけとなります。

たしかに、都市計画の領域では、これまで開発許可基準の緩和、地区計画の策定(申し出制度を含め)、景観地区・風致地区の指定などに関し、条例制定によって、ルールの決定を行っています。この点では、都市計画は先進的であるとも言えるかもしれません(そのためか、意外にも、今後の改革では都市計画の領域では条例制定権の拡大について進展が見られませんでした)。

開発許可制度についてみてみましょう。この制度は、都市計画の基本枠組みを設定する区域区分制度(計画的に開発を進める市街化区域と原則開発を禁止する市街化調整区域の区分)の創設(1968年)に際し、その区分を担保するために導入され

4 第二次分権改革を検討したものとして、北村喜宣編著「第2次分権改革の検証－義務付け・枠付けの見直しを中心に－」(敬文堂、2016年)、とくに都市計画を検討したものとして岩崎忠「義務付け・枠付けの見直しと権限移譲－第1次一括法と第2次一括法の制定過程を踏まえて」『自治総研』397号(2011年)などを参照。

た土地利用をコントロールするための手段です。基本的に知事が都市計画の土地利用を実現するために法定された許可基準(技術基準と立地基準)にしたがって開発の許可を行うことになります。この都市計画に基づく開発許可に関する事務は、1999年改革によって機関委任事務から自治事務に転換されています。さらに、都道府県知事から中核市・特例市に開発許可権限の全面移譲(開発審査会の設置を伴う)が図られたり、近年では一定の条件の下で開発許可基準設定を条例で可能にする条例委任(都市計画法第34条11号、12号)が進められたりしています。さらに、最近では地域社会の活性化を図る必要などから市長などの承認を担保にして許可できる開発許可の判断基準を設けることなどが可能になっています(開発審査会が許可判断できるとしている第34条14号に基づく許可判断基準を付加する形をとります)。ニーズのあるところ開発は認めるというような状況になっているといえ言い過ぎでしょうか。もちろん、開発許可はそもそも許可という権力的な権限の行使ですから法令に根拠を求めること、法令の縛りがあることは言うまでもありませんが、現在、自治体による許可基準の相当に柔軟な運用が可能になっているということはできます。

このように、線引き制度の選択制導入、都市計画決定権限の移譲、都市計画権限の自治事務化などばかりではなく、開発許可基準の条例委任の拡大や地域事情考慮の運用などを見ますと、たしかにこれまでよりも地方自治体の決定権限やルール形成への関与権限(条例制定権の拡大など)は拡大しているように見えます。ただ、あらためてよくその実際の運用を検討すると、いずれも中央政府の方針の転換を受けた施策に対応するパターン、いうならばかなり他律的な変化とも言えるわけです。国が動かなければ、そうした制度選択、権限移譲、条例委任が認められなかったということであり、裁量権の拡大も国の許容する範囲内で行わ

れているということになります。たしかに自治体としては取り得る裁量、政策範囲は拡大していますが、国と地方の關係に決定的な大変化が起っていると判断することはできないと思われます。

その背景には、やはり財産権に関わる土地利用の制限や都市の基盤を形成する諸施設の建設などの制度については国が責任をもつのであり、その制度づくりや運用の仕方については国が決定すべきであるというパラダイムが存在するのでしょうか。都市計画の分野では、都市計画の決定権限に関しては相当に分権化が進められたといえますが、ルールづくりやその実施体制については国の法令による縛りというか支配が貫徹していると考えられるのではないのでしょうか。たしかに都市計画を決定するに際して、メニューが増え、選択肢は広がっており、条例を制定して処理する範囲も拡大してきていますが、国の法令にしたがって決定を行うという点で、自治体側の意識や行動様式には大きな変化は見られないということなのでしょう。日本の場合、単一国家(unitary state)で融合型行政(中央政府と地方政府が共同して行政を行う体制)を基本としており、こうしたやり方は当然のパラダイムではあるとも言えますが、地方政府の自由度がどの程度認められるかは議論しなければならないと考えます。現在進行中の第二次分権改革では、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」を改革課題としていますが、その課題は国と地方の間のルールづくりをめぐる権限争い、陣地争いとも見ることができ、いうならば「行政権の分権」だけではなく、「立法権の分権」を目指しているとみることができるのではないのでしょうか。

7. 「自治体の都市計画」へー自治能力が問われる時代

ここまで、都市形成に対する働きかけとして、都市計画行政を取り上げ、だれがどのように決定

しているのか、どのようなしくみなのかをあきらかにするために、ここでは地方分権化の展開、「国の都市計画」、「都道府県(知事)の都市計画」から「自治体の都市計画」への変化について説明してきました。最後に、そうした都市計画の決定過程の変化が、どのような条件の下で生じているのか、都市計画の性質や内容をどのように変えることになるのか、あるいはそれらとどのような関係にあるのかを考察してみたい。今後の都市計画の動向を知るための一助になるのではないかと考えています。

まず、確認しておきたいのは、自治体が都市計画の実績を積み能力を高めてきた実態があったために、自治体への決定権限移譲が行われ、さらに実績・能力をさらに高めてきたために「自治事務」化がなされてきたということです。たしかに分権化の進展には経済社会的な変化など様々な要因が働いてきたといえますが、自治体における計画行政の実績の積み重ね、能力の向上が、これまでの権限移譲や関与の縮減の背景にあったことは明らかであると思われます。都市計画行政においては、一面では実態が改革に先行しており、分権改革は実態を追認したものであるとも見ることもできるわけです。そして、大幅な権限移譲、部分的ながら義務づけ・枠付けの見直しが進められてきた現時点では、自治体はこれらの選択ないし裁量をこなしきれるのかが問われる段階に来ているのかもしれない。

さらにいえば、都市計画の領域では、自治体への分権化が進められると同時に、それが都市形成に介入するための手段・権限が強化されてきたことも重要なポイントです。日本の都市計画はヨーロッパなどの都市計画に比べ、消極的で実効性に欠けると批判されてきましたが、次第に都市計画でできることやできる範囲が広がってきております。1980年代以降、地区計画制度の導入とその後の拡大によって詳細な土地利用規制が可能になり、

1990年代には用途地域・特別用途地区の拡充、さらには2000年代に入ると、適用地域を拡大する準都市計画区域の創設と拡充、あるいはまちづくり三法、景観緑三法などによってこれまで十分に計画に取り込めていなかった商業施設や景観を計画の対象にできるようにする都市計画規制の導入、さらには都市計画区域外へのコントロールの拡大、公共施設などの都市計画への組み込みなど、着実にその手段(内容)を拡充してきました。このように、権限移譲ばかりではなく、介入手段も拡充・強化されたために、「自治体の都市計画」のシステムがその仕事を、その責任を担えるのかがあらためて問われことになるわけです。

また、現在進行中の分権改革、第5次一括法(2015年)から第7次一括法(2017年)にかけて、農地法・農振法、国土利用計画法、森林法などにおいても権限の移譲や義務付け・枠付けの見直しが行われ、自治体の土地利用計画に関わる権限や自由度を拡大させる改革が進められています。これらも、都市計画行政にみられるように、いずれも市町村が中心となって計画の策定や規制ルールの創設や事業の調整を介して決定や処理を行うことが求められるようになっていきます。ますます地方自治体における自治・統治能力、すなわち行政能力ばかりでなく、様々な諸利害、諸意見を調整し合意を形成する政治的能力が求められることになっています。

そして、以上の動向に関連しますが、現在、土地利用行政においては、縮小都市など時代状況や分権化など制度状況を背景に、既存の都市計画に限定せず包括的に一元的な運用を行うことが求められるようになっていきます。これまでそれぞれ縦割り行政の中で別個に運用されがちであった農地、山林、環境、港湾等の計画を包括した総合的な都市計画、これまで都市計画活動の対象外であった市街化調整区域や都市計画区域外を含めた地域全体の都市計画、都市計画区域や自治体をこ

えて広がる広域的な調整を行うことを求められる都市計画、上位の国土利用計画、地域計画などと意味ある連携がなされている都市計画、実務の世界では別個に運用がなされがちな開発許可や建築確認の実施レベルまでの行政も含めて実効性を高めた都市計画など、都市計画行政に一体的な運用の可能性を見出すことができるようになったともいえます。そして、こうした総合的で一体的な運用を、分権化で様々な権限の担い手として期待されるようになった地方自治体が担わなければならないくなっているのです。

最後に、分権化の展開を振り返ると、確かにこれまで見てきたように権限移譲や国の関与の縮減などが進められ、「自治体の都市計画」にはなっているとは言えますが、「義務付け・枠付け」といった「国の立法権」を背景とした「国の都市計画」というシステムにも大変に根強いものがあります。そのなかで、国の動きとして別系統として興味深い流れを指摘することができます。たとえば、2000年代初め当時の政権が構造改革を推進するとして、都市再生特別措置法を制定し、都市再生特別地区の指定などによって従来の都市計画規制の緩和を進めたのですが、この制度の創設にもその運用にも強い国のイニシアチブが働いていました。国が都市再生緊急整備地域の指定を行い、その地域で民間からの提案を受け、都市再生特別地区の指定を行うことによって、既存の用途地域などの規制を大幅に緩和し、都市再生を実現する新たな都市計画を決めることができるというわけです。国が自治体の都市計画規制を緩和し、企業のイニシアチブや発想をいかそうとするプログラムと見ることができますが、既存の国土交通省を頂点とした法定の都市計画の仕組みを迂回する都市計画とも言えます。従来の制度上の「国の都市計画」とは性質を異にした新たな「国の都市計画」の動きとも見ることができるでしょう。

また、その後の打ち出された構造改革特区制度

(2002年以降)や地域再生計画制度(2003年)などにも類似の国のイニシアチブが見られます。それらは、国(政府)が、地方自治体や民間企業、NPO、さらには市民からの規制の特例的な運用を求める提案を受け、各所管関係省庁と交渉、特例の「特区」として認めるかどうか、さらにはその特例が依拠する新ルールを一般的な制度とするかどうかを決めるという手続きを備えているわけです。これは、直接的には各省庁が定めたルールの適用を緩和すること、さらにはルールの適用にとどまらず、ルールの創造に関するイニシアチブを地方自治体も持つことを意味します。市町村あるいは企業・NPO・市民にとっては分権化ともいえますが、こうした制度を設け、運用しているのが、構造改革路線をとる当時の政権の政治的リーダーシップを背景にした国であったことには注意しなければなりません。たとえば、都市計画に関しては、大都市圏の用途地域の決定権を府県ではなく市区町村自治体にあたえるという提案、市街化調整区域における開発許可の緩和に関する提案などがなされましたが、これらの提案は、当時は、省庁からは「地域の実情に応じた弾力的な運用が可能である」として「現行制度で対応可能」という回答が出され、ほとんどのケースでは特区としての認定、あるいは全国適用ルールとの決定には至ってはいませんでした(その後、第二次分権改革として、これらの提案はほぼ実現させています。さらに、この数年、地方分権改革の推進手法として地方からの提案を受けて義務付けなどのルールを変更する提案募集方式や手上げ方式など、類似の提案制度が重宝されている)。国土交通省がつくっているルールを自治体が国政レベルの政治的リーダーシップを背景に変更しようとしていると解釈できます。そうした意味では「国の都市計画」ということもできます。

こうした都市再生や構造改革に関わる動きは、国土交通省、都道府県、市町村という通常の「行

「政治的都市計画」の手續を迂回し、首相府と民間が自治体を介して直接結びつく、いうならば「政治的都市計画」を志向していると言えるかもしれません。政治的という意味は、中央政府の政治的リーダーシップに依拠していること、そして自治体レベルでの既存のシステムを打ち破るような政治的な決定を必要としていることを指しています。

この講義では、都市計画決定がどのようにされているかを焦点に、分権化の経緯を検討してきました。このように権限の分権化ないし多元化と政策手段の強化ないし多様化が進展し、かつ総合的な運用が求められるとすると、これまでのように、国の定めるしくみや基準、さらには指示に従うことではすまなくなっているということになります。都市計画は「自治体の都市計画」として、これまで以上にその統合性や正統性を高め、実効性を担保する必要があると予想されます。地方自治体は、政治家、行政職員、住民、企業、NPOなどを含め、政策・法務などの技術的能力とともに、ますます目標設定、利害調整、説明力など自治統治能力が問われる時代を迎えているといえます。いうならば、従来の行政手続きとしての「行政的都市計画」から脱皮して、議会の関与なども組み入れ、「政治的都市計画」へ転換することが求められているといつてよいと思います。⁵

*本稿は、総合政策学部活動を紹介するために企画されたが未発行となった著作のために書かれたものである(2017年1月10日脱稿)。

5 本講義の内容について、北原鉄也「都市計画・土地利用規制・農地転用における国の関与の縮減について」『都市問題』107巻5号(2016年)、「都市計画行政における権限移譲の現時点」『地方自治職員研修』705号(2017年)の成果の一部を利用しています。